

Die Organisation und Finanzierung indischer Parteien

Betz, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Betz, J. (2005). Die Organisation und Finanzierung indischer Parteien. *Indien - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 31-51.
<https://doi.org/10.11588/ijb.2005.0.1495>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

Die Organisation und Finanzierung indischer Parteien

Joachim Betz

1 Einleitung

Politischen Parteien kommt eine unverzichtbare Rolle bei der Konsolidierung eines demokratischen politischen Systems zu (Lipset 2000). Sie ermöglichen erst den politischen Wettbewerb, indem sie den Wählern überschaubare personelle und programmatische Alternativen präsentieren und bilden die zentrale Vermittlungsinstanz zwischen den Bürgern und den von ihnen gewählten Repräsentanten. Nach zeitweilig konstatiertem Bedeutungs- und Funktionsverlust von Parteien in alten und neuen Demokratien ist das Pendel heute eher wieder zurückgeschlagen und es wird eher ein Funktionswandel von Parteien festgestellt (von Beyme 2000). In Bezug auf neue und die wenigen alten Demokratien in der so genannten Dritten Welt ist die komparative Forschung zur gesellschaftlichen Anbindung der politischen Parteien, zur Wahrnehmung der ihnen zugeschriebenen Funktionen für das politische System (Interessenartikulation und -aggregation, Rekrutierung politischen Führungspersonals, Regierungsbildung, politische Mobilisierung und Sozialisation), zu ihrer internen Organisation und Finanzierung eher unterentwickelt. Der verfügbaren Literatur kann man entnehmen, dass Parteien in der Dritten Welt stärker personalisierten Charakter haben, daher schwach institutionalisiert, mäßig gesellschaftlich verankert und programmatisch eher verwaschen sind, im Übrigen auch intern nur begrenzt selbst demokratischen Ansprüchen genügen (vgl. etwa den Sammelband von Merkel/Sandschneider 1997).

In Indien, das eine lange, nahezu ungebrochene demokratische Tradition von sechs Dekaden aufweist, hätten nun allerdings Parteien (die sich im Falle der Kongresspartei schon lange vor der Unabhängigkeit, nämlich 1885, bildeten) genügend Zeit gehabt, sich zu institutionalisieren und die genannten Funktionen wahrzunehmen. Dennoch konstatieren wir auch hier eine seltsame „hybride“ Mischung vergleichsweise moderner Formen der bürokratischen Organisation und partizipatorischer Politik mit einigermaßen informellen Praktiken, die es schwer machen, die

indischen Parteien in übliche politikwissenschaftliche Analyseraster zu pressen. Diese informellen Praktiken lassen sich etwa als Appelle an ethnische und kastenbezogene Identität (und entsprechende politische Mobilisierung und Rekrutierung), die klientele Verbindung von Parteiführern und Gefolgschaft, Formen dynastischer Führungsnachfolge, die Prävalenz faktionaler Konflikte in den Parteien und eine bedenkliche Zunahme korrupter Praktiken der Parteifinanzierung und von Parteiaktivisten mit krimineller Karriere kennzeichnen. Diese im Sinne moderner Parteien problematischen Phänomene haben im Zeitablauf (also seit 1947) nicht ab-, sondern vermutlich zugenommen, sind also nicht Reflex einer noch nicht erfolgten wirtschaftlichen Modernisierung und sozialen Mobilisierung, die in Indien ja durchaus beachtliche Dimensionen angenommen hat.

Das kann im Einzelnen im Rahmen dieses Beitrages nicht alles abgearbeitet werden. Im Zentrum soll die formale, satzungsgemäße Organisation und die Finanzierung von drei nationalen Parteien in Indien stehen, die – sofern es der Kenntnisstand des Verfassers erlaubt – mit oftmals abweichenden realen Praktiken konfrontiert wird. Bei den drei Parteien handelt es sich um die Kongresspartei (Indian National Congress – INC), die hindunationale Bharatiya Janata Party (BJP) und die kommunistische Partei CPI-M (Communist Party Of India – Marxist). Bevor in die Einzelheiten gegangen wird, einige Vorbemerkungen:

a. Bekannterweise war Indien lange Zeit (zumindest bis 1967) von der Prädominanz der Kongresspartei auf allen Ebenen des politischen Systems geprägt. Sich langsam bildende Konkurrenzparteien waren – mit Ausnahme der Kommunisten – zumeist Abspaltungen und lange Zeit zu schwach, um den Kern alternativer Regierungen zu bilden. Dies hat sich seither gründlich gewandelt. In den einzelnen Unionsstaaten haben sich sukzessive starke regionale Parteien gebildet, deren soziale Basis die Landbewirtschaftler und Kasten unterhalb der obersten Ebene bildeten. Diese sind im Unterhaus ebenfalls vertreten, bilden dort aber vergleichsweise kleine und kleinste Fraktionen, werden allerdings zur Bildung nationaler Regierungen gebraucht. Auch als Reaktion auf die Bedeutungszunahme der Regionalparteien mit doch recht partikularer Ausrichtung und als Folge der Verstädterung/Modernisierung, ist der Aufstieg der hindunationalen BJP zu verstehen, die sich seit 1998 in der Führung der regierenden Koalitionen mit der Kongresspartei abwechselt. Die dabei einbezogenen Regionalparteien hatten vor 1998 zweimal eigenständige, instabile Regierungen gebildet (unter Duldung der Kongresspartei) und operieren auch heute mit dem Gedanken, eine dritte Front zu bilden. Die CPI-M fällt aus diesem Schema als „klassenorientierte“ Partei etwas heraus, ist aber auch nur regional (in drei Unionsstaaten) bedeutsam.

b. Es gibt heute im Unterhaus etwa 40 Parteien, insgesamt mehrere Hundert. Von diesen verlangen die meisten keine schwierige organisatorische Analyse, da sie in der überwiegenden Mehrzahl „Eigentümerparteien“ des Parteiführers und seines Anhangs sind ohne großen organisatorischen Unterbau und Präsenz außerhalb der Wahlkämpfe. Die Frage nach innerparteilicher Demokratie erübrigt sich bei ihnen überdies, gilt doch im Wesentlichen nur das Wort des Parteivorsitzenden.

c. Die Vielzahl dieser Parteien und die Möglichkeit, als Unabhängiger zu kandidieren – unter der Voraussetzung ausreichender lokaler Popularität und Finanzierungsbasis – macht den Parteiwechsel bzw. die Kandidatur auf eigene Rechnung leicht. Indische Parteien sind daher instabil, spalten sich häufig (um sich teilweise mit der Mutterpartei später wieder zu vereinigen) und sind intern in konkurrierende Faktionen geschieden. Diese Tendenz ist durch verschiedene gesetzliche Initiativen einzudämmen versucht worden (zuletzt durch ein Gesetz gegen den Parteiabfall im Jahre 2004), mit bislang eher begrenztem Erfolg. Es bedarf der Erwähnung, dass die ideologische Polarisierung des indischen Parteiensystems trotz (oder gerade wegen) der Vielzahl unabhängiger Parteien eher mäßig ist (gegenteiliger Ansicht: Nikolenyi 1998). Die Parteiprogramme sind vielfach zwar nicht identisch, Differenzen spielen aber für die Parteizugehörigkeit, die Wahlentscheidung oder die Koalitionsbildung nur eine geringe Rolle, sieht man einmal von den kommunistischen Parteien ab. Die kleineren Parteien mobilisieren faktisch ausschließlich nach Gruppenzugehörigkeit und im Sinne klientelistischer Anbindung.

Im Folgenden sollen die recht dürftigen rechtlichen Rahmenbedingungen der Parteioorganisation und des Parteihandelns benannt werden, die anschließend den informellen Verfahren und den mehr oder weniger orthodoxen Methoden der Parteifinanzierung kontrastiert werden sollen. Zum Schluss wird andiskutiert, inwieweit die Dominanz von Praktiken, die dem Lehrbuchmodell demokratisch strukturierter, programmorientierter und transparenter Massenparteien widersprechen, eine adäquate Spiegelung der gesellschaftlichen Realität des Landes darstellen. Die Ausführungen stützen sich stark auf die Feldforschung des Verfassers; Interviewpartner bleiben anonym.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die indische Verfassung erwähnt die politischen Parteien nur beiläufig (im zehnten Anhang) und hier auch nur im Zusammenhang mit Parteiübertritten von Abgeordneten. Auch das indische Wahlgesetz (Representation of the People's Act) liest sich, als gebe es Parteien nicht. Ihre formale Anerkennung erfolgt durch die Election Commission of India, die auch die Wahlen organisiert und überwacht, die zulässigen Wahlkampfausgaben der Kandidaten festsetzt und deren Vorsitzender zusammen mit zwei Richtern des Obersten Gerichts die Wahlkreisgrenzen festlegt. Parteien werden von der Wahlkommission jeweils auf der Ebene der Unionsstaaten registriert; ist eine Partei in fünf Staaten anerkannt, gilt sie als nationale Partei. Zurzeit gelten sechs Parteien als nationale, 51 weitere als unionsstaatliche Parteien, etwa 160 andere Parteien wurden registriert, aber nicht anerkannt. Anerkennung verlangt, dass eine Partei demokratischen, säkularen und sozialistischen Prinzipien verpflichtet ist und verfassungskonform handelt. Es wird von Parteien erwartet, dass sie ein Statut haben und interne Wahlen durchführen (Election Commission of India 2000 und 2004). Neben den anerkannten gibt es eine einige Hundert von der Wahlkommission lediglich registrierte Parteien – eine Folge der sehr geringen Vorausset-

zungen der Parteigründung, welche die Kommission auch zu verschärfen geneigt ist (ebenda). Es bestehen rechtlich fixierte Grenzen für die Ausgaben, die ein Kandidat während der Wahlkampagne machen kann, nicht jedoch für dessen Freunde und Unterstützer sowie für Ausgaben der Parteien selbst (s.u.), Letzteres jedoch nach einem Urteil des Obersten Gerichts nur insoweit, als die Partei ihre Wahlkampfausgaben korrekt ausweist (Election Commission of India 1999).

3 Die formale Organisation der indischen Parteien

Es gibt wie überall auf der Welt auch in Indien eine beträchtlich Kluft zwischen der formalen, satzungsgemäßen Organisation der Partei und den informellen Verfahren, die diese teilweise ergänzen und ausfüllen, in vielen Fällen aber unterhöhlen oder gar pervertieren. Beginnen wir mit der formalen Organisation der drei größten, nationalen Parteien (zum Folgenden AICC 1999; BJP 1999; CPI-M o.J.).

Die Kongresspartei (INC), die BJP (Bharatiya Janata Party) und die CPI-M (Communist Party of India – Marxist) haben alle ein längeres Parteistatut, weisen (relativ selten modifizierte) Programme auf und veröffentlichen vor jeder wichtigen Wahl Parteimanifeste. Daneben nehmen sie zu einer Vielzahl innen-, wirtschafts- und außenpolitischer Fragen als Partei Stellung. Die Anforderungen an die Mitgliedschaft sind eher bescheiden; indische Parteien kennen den Unterschied zwischen primären und aktiven Mitgliedern (INC, BJP) bzw. zwischen Kandidaten und Mitgliedern (CPI-M). Primäres Mitglied kann bei der BJP und beim INC jeder werden, der über 18 Jahre ist, Kernpunkte der Satzung akzeptiert, einen schriftlichen Antrag stellt, keiner anderen Partei angehört und die Mitgliedsgebühren entrichtet. Bei der CPI-M sind die Aufnahmebedingungen restriktiver; hier bedarf die Aufnahme der Empfehlung zweier Mitglieder, die Informationen über den Kandidaten liefern. Die Mitgliedsbeiträge der primären Mitglieder/Kandidaten sind auch für indische Verhältnisse lächerlich gering und betragen 3 Rs. oder 5 Rs. für jeweils drei Jahre (INC und BJP) bzw. 2 Rs. p.a. (CPI-M).

Die Anforderungen an aktive Mitglieder (die allein für Parteiämter oberhalb der Basiseinheit in Frage kommen) sind deutlich höher. In der BJP und der Kongresspartei muss man dazu der Partei schon drei bzw. zwei Jahre angehören, das Parteimagazin abonnieren, einen deutlich höheren Mitgliedsbeitrag entrichten (60 bzw. 100 Rs.), sich Schulungen unterziehen und das Parteiprogramm aktiv vertreten. Beim INC kommen noch traditionelle Restbestände, wie der Verzicht auf Alkohol, der Verzicht auf importierte Kleidung etc. hinzu. Am intensivsten sind die Anforderungen an die Mitglieder der CPI-M. Diese müssen regelmäßig an den Parteiaktivitäten teilnehmen, die Parteidirektiven ausführen, den Marxismus-Leninismus studieren und die Partei selbstlos gegen ihre Feinde verteidigen. Alle drei Parteien erheben von ihren aktiven Mitgliedern zusätzliche Abgaben, die sich bei der BJP und dem INC auf 1% des Einkommens belaufen, bei den Kommunisten auf bis zu 5% bei der

höchsten Einkommensstufe. Es bedarf noch der Erwähnung, dass Amtsträger auf höheren Stufen (bei BJP und INC) zusätzliche Abgaben je nach Amt zu leisten haben, die aber moderat sind, und dass sich bei diesen beiden Parteien die örtliche, Distrikts-, Landes- und zentrale Ebene die Mitgliedsbeiträge teilen, wobei auf die zwei unteren Ebenen der Löwenanteil entfällt (40 bzw. 50%). Bei der CPI-M geht erst einmal alles an das ZK.

Die Parteiorganisation ist jeweils vertikal und horizontal gegliedert; die niedrigste Einheit ist beim INC das Primary Committee, das geographisch dem Umfang eines Wahllokals für die Unterhauswahlen entspricht, bei der BJP das Local Committee, das mindestens 50 Mitglieder aufweisen soll und bei der CPI-M die Primary Unit auf geographischer oder Unternehmensbasis (mit höchstens 15 Mitgliedern). Darüber stehen dann Komitees auf Kreis-, Distrikts-, unionsstaatlicher und zentraler Ebene, in die Delegierte der jeweils unteren Ebene gewählt werden und zusätzliche Amtsträger bzw. Abgeordnete (ex officio) der jeweiligen und der höheren Ebene sitzen. Bei der BJP kommen noch Räte auf der Kreis-, der unionsstaatlichen und der zentralen Ebene zur Kontrolle der jeweils unteren Einheiten hinzu, die auch eine Funktion bei der Wahl der Parteivorsitzenden haben. Die höheren Ebenen verfügen über Sekretariate und einen oder mehrere ernannte Generalsekretäre, die in den Statuten der BJP und des INC nur beiläufig erwähnt werden. Höchstes Parteiorgan ist bei der CPI-M der alle drei Jahre zusammentretende Parteikongress, der das ZK wählt. Dessen Aufgabe ist die Führung der laufenden Parteigeschäfte und aus dessen Mitte wird das Politbüro gewählt, das die Geschäfte der Partei zwischen den ZK-Sitzungen führen soll. Bei der BJP ist das höchste Organ faktisch der National Council, der zusammen mit den State Councils den Parteivorsitzenden wählt. Dieser setzt eine National Executive ein (bestehend aus 74 Mitgliedern). Der Parteitag trifft sich alle drei Jahre, über seine Funktion führt das Statut nichts aus. Auch bei der Kongresspartei sind die Funktionen des Parteitages eher schwach. Er wählt zwar den Vorsitzenden, dem Parteitag ist aber ein Subjects Committee vorgeschaltet und die Parteitage werden vom All India Congress Committee (AICC) vorbereitet, dessen Mitglieder auch einen Interimsvorsitzenden bestellen können. Faktisch höchste Autorität ist das Central Working Committee (CWC), dessen Mitglieder zu mehr als der Hälfte vom Parteivorsitzenden ernannt werden oder diesem qua Amt angehören. Der sehr viel größere AICC tagt in der Regel zweimal im Jahr unter Vorsitz des Parteivorsitzenden.

Nur in der BJP und im INC erfolgt die Auswahl der Kandidaten für Wahlämter durch eigene State und Central Election Committees, bei der CPI-M fällt dies in die Kompetenz des ZK. Hier haben sich auch schon satzungsgemäß die Abgeordneten der Parteidisziplin unterzuordnen. In BJP und INC gibt es einen Parliamentary Board, der von der National Executive bzw. dem CWC ernannt wird und die Fraktionsarbeit im Unterhaus und in den Legislativen Versammlungen überwachen soll. Darin haben die Amtsträger der Partei die Mehrheit, ein Hinweis auf die faktische Unterordnung der Fraktionen unter die Partei. Die CPI-M kennt dazu noch zentrale und unionsstaatliche Kontrollkommissionen, die Verstöße gegen die Parteidisziplin

ahnden. In den beiden anderen Parteien geschieht dies durch die reguläre Parteiführung. Alle drei Parteien weisen zum Teil riesige Kollateralorganisationen auf (parteinahe Gewerkschaften, Studenten-, Bauern-, Frauen- und Jugendverbände), die in den Satzungen allerdings recht wortkarg behandelt werden, teilweise weil die Parteien den Eindruck erwecken wollen, diese Organisationen seien vollständig unabhängig. Sofern sie die Satzung nennt, werden ihre Amtsträger schlicht von den jeweiligen Parteivorsitzenden eingesetzt.

4 Informelle Verfahren in indischen Parteien

So weit also die formale Organisation. Die nun folgenden Ausführungen dazu, wie diese z.T. durch informelle Verfahren unterlaufen wird, sind keineswegs erschöpfend und sollen auch nicht dazu dienen, die indischen Parteien anzuschwärzen (die in vieler Hinsicht auch nicht schlechter sind als in anderen Entwicklungsländern). Sie sollen aber dazu dienen, die mitunter etwas luftigen theoretischen Anforderungen an die Funktionsweise nichtwestlicher Parteien und die Konzentration auf ihre formale Organisation zu problematisieren.

Zunächst zur Mitgliedschaft. Der gesellschaftliche Partizipationsgrad in den Parteien ist in Indien – zumindest auf dem Papier – beachtlich. Die Angaben zur Zahl der Parteimitglieder sind indes mit Vorsicht zu genießen, eine Überprüfung der meist überzogenen Angaben ist angesichts oft fehlender oder mangelhaft aktualisierter Mitgliederlisten meist nicht möglich. Die Kongresspartei hatte nach Eigenangaben Mitte der 1980er-Jahre 17 Millionen Mitglieder, die BJP 10 Millionen (Malhotra 1990). Heute will die BJP nach Angaben eines Generalsekretärs 30 Millionen Mitglieder haben, davon 500.000 aktive Mitglieder.¹ Auslassungen der Kongresspartei gab es dazu nicht, weil – so die Behauptung – Mitgliederlisten auf zentraler Ebene nicht geführt würden.² Wir sind aber in der Lage, einigermaßen glaubwürdige Zahlen aus neuerer Zeit hochzurechnen und damit die Eigenangaben der Parteien wenigstens begrenzt zu kontrollieren. So hatte die BJP in Gujarat nach Angaben ihres Generalsekretärs 180.000 Mitglieder, davon 52.000 aktive Mitglieder³, in Delhi waren es 675.000 bzw. 80.000 Mitglieder,⁴ in Rajasthan angeblich 2,5 Millionen bzw. 50.000.⁵ Die Kongresspartei in Kerala wollte 2003 2,85 Millionen (primäre) Mitglieder haben.⁶ Die CPI-M, die ihre Mitgliederlisten periodisch säubert, hatte (2002) angeblich 814.408 Mitglieder.⁷ Würden diese Zahlen einigermaßen zuverlässig sein, so sind die Angaben zu den 1980er-Jahren nicht überzogen und

¹ Interview in New Delhi im März 2004.

² Interview in New Delhi im April 2003.

³ Interview in Gujarat im März 2005.

⁴ Interview in New Delhi im März 2003.

⁵ Interview in Rajasthan im April 2004.

⁶ Interview in Kerala im April 2003.

⁷ Vgl. www.cpim.org, Communist Party of India (Marxist).

absolut beindruckend. Wir hätten dann (nimmt man die Mitglieder der zahlreichen Regionalparteien hinzu) eine Partizipationsdichte, die – unter Berücksichtigung des hohen Anteils von Kindern und Jugendlichen an der indischen Bevölkerung – diejenige in westlichen Industrieländern deutlich übertrifft. Folgendes ist jedoch zu bedenken:

a. Die Parteibeiträge sind so gering, die Pflichten der einfachen Mitglieder so bescheiden, dass der Parteibeitritt keiner übertriebenen individuellen Anstrengung bedarf. Auf Nachfrage wurde immer wieder erklärt, die Beitragshöhe solle nicht heraufgesetzt werden, um den Unterprivilegierten die Mitgliedschaft nicht zu versperren.

b. Die angegebenen Mitgliederzahlen sind höher, als es den einschlägigen Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen entsprechen würde, was Krishna (1967) schon für die 1960er-Jahre feststellte. Entweder ist die Partizipationsrate übertrieben und/oder die Beiträge werden ohne weitere Sanktionen unzureichend abgeführt. Beides ist nach allen verfügbaren Informationen zutreffend.

c. Noch wichtiger aber ist die immer wieder beklagte, aber bis heute nicht beseitigte Mobilisierung von Scheinmitgliedern. Höhere Amtsträger der Partei berichteten in Interviews nicht ohne einen gewissen Zynismus, es sei keine Kunst, in den Parteibüros einen Packen von Eintrittsformularen abzuholen, auf diese Phantasienamen (aus dem Telefonbuch oder dem Wählerregister) einzutragen und für die „Neumitglieder“ die Beiträge zu übernehmen. Vor allem wohlhabende Mitglieder, die in der Partei noch etwas werden wollten, würden die Beiträge für ganze Regimenter abführen und sich naturgemäß nicht mit dem nachträglichen Einsammeln bei den so Geworbenen abmühen.⁸ Diese Art von Mobilisierung führt dazu, dass die Parteieinheit auf der nächsthöheren Stufe mit Delegierten besser vertreten ist und verschafft dem Werber in jeder Hinsicht ein gutes Entrée. Die fatale Folge dieser Praxis ist freilich, dass Mehrheitsentscheidungen auf niedriger Parteiebene keine Akzeptanz finden können, da die Opponenten immer Geisterbataillone in die Schlacht führen. Abstimmungen werden daher durch von oben observierte, konsensuale Verfahren ersetzt (s.u.).

Letztlich können also wohl nur die sehr viel weniger zahlreichen aktiven Mitglieder als echter Organisationsbestand verbucht werden. Auch über deren Einsatz darf man sich nicht allzu große Illusionen machen. Sie treten hauptsächlich während der allerdings häufiger gewordenen Wahlkämpfe in Erscheinung und sind zum allergrößten Teil Abgeordnete, Mitglieder von Kommunal- oder Distrikträten, Parteifunktionäre oder parteiliche Amtsträger in District Boards, Aufsichtsräte von Staatsunternehmen und Ähnliches. Dem entspricht auch das Erscheinungsbild der lokalen Parteibüros. Selten sind diese unterhalb der unionsstaatlichen Ebene permanent besetzt, die lokalen Vorsitzenden und das übrige Führungsgremium sind allenfalls sporadisch anwesend,⁹ eine Tatsache, auf die in Bezug auf die Kongresspartei

⁸ Interview in Delhi und Rajasthan im März 2005 bzw. April 2004.

⁹ Augenschein des Verfassers bei Besuchen in Delhi, Gujarat, Kerala und Rajasthan.

schon Atul Kohli (1990) hingewiesen hat, der mit Amtsantritt von Indira Gandhi als Parteivorsitzende eine zunehmende Deinstitutionalisierung der Partei beklagt. Er und Ramesh Thakur (1995) führen aus, die einst wohllorganisierte, aber dezentrale Parteimaschine sei in eine Ansammlung lakaiehafter Funktionäre der Nehru-Gandhi-Familie pervertiert worden. Unterwürfige Apparatschiks hätten Führungspositionen im AICC und CWC erhalten, die Basisanbindung der Partei sei durch Populismus ersetzt worden. Sie könne daher ihre Aufgabe der Interessenartikulation und -aggregation gar nicht mehr erfüllen, auch innerparteiliche oder gesellschaftliche Konflikte nicht mehr kanalisieren.

Auffällig ist jedenfalls, dass indische Parteien kaum ein effektives institutionelles Gedächtnis aufweisen; bei Besuchen des Verfassers in lokalen Parteibüros konnten kaum Akten gesichtet werden, aktuelle Telefonlisten der Abgeordneten waren nicht verfügbar oder fehlerhaft usw. Das Hauptarbeitsmittel der Parteifunktionäre waren mehrere Telefone und dazu gehörende (private) Verzeichnisse. Das Ergebnis der Gespräche wurde niemals festgehalten. Der größte Teil der Amtsgeschäfte wurde in den Privathäusern dieser Funktionäre abgewickelt oder während des Dienstes in ihrer privaten/halbstaatlichen Nebentätigkeit. Diese Deinstitutionalisierung steht freilich der immer noch gegebenen Effektivität der Parteien als Wahlmaschinen gegenüber, wobei diese Effektivität im Falle der BJP daraus resultiert, dass sie für die Organisation der Wahlkampagnen auf ihre zahlreichen und personell starken Vorfeldorganisationen (wie den nationalen Freiwilligenverband *Rashtriya Sevak Sangh* – RSS, die parteinahe Gewerkschaft *Bharatiya Mazdoor Sangh* – BMS, die Jugendorganisation *Bajrang Dal* etc.) zurückgreifen kann. Diesen hatte der INC bis unlängst nicht allzu viel entgegenzusetzen, da sie ihr Vorfeld (vor allem die Jugend- und Studentenverbände) regelrecht verfallen ließ.¹⁰

Die formale Organisation der Parteien wurde vielfach durch innerparteiliche Faktionen unterwandert oder ersetzt. Diese gibt es in indischen Parteien schon lange, waren sie doch wegen der lange andauernden politischen Dominanz der Kongresspartei, die ein breites Sammelbecken unterschiedlichster ideologischer Strömungen, regionaler und sozioökonomischer Allianzen darstellte, eine logische Konsequenz. Faktionen, also klientele Verbindungen zwischen lokalen Bossen und ihrem Anhang, dienen und dienen im Wesentlichen der Versorgung ihrer Mitglieder mit materiell interessanten oder einflussmächtigen Positionen in Partei und Staatsapparat, vor allem der Verschaffung von Nominierungen für die Wahlämter auf allen Ebenen. Diese Faktionen haben oft hohe Dauerhaftigkeit, sind mitunter nicht schlechter als die Partei selbst institutionalisiert, allerdings nicht übermäßig stabil, weil konkurrierende Faktionen beständig Mitglieder abzuwerben bestrebt sind. Über die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen des Faktionalismus soll hier nicht berichtet werden (vgl. Betz i.E.), wohl aber über seine Ursachen. Seine Virulenz hat ganz wesentlich mit dem Fehlen innerparteilicher Demokratie und der nur teilweisen Finanzierung der Wahlkämpfe durch die Partei zu tun (s.u.), natürlich auch mit der

¹⁰ Interviews in New Delhi im März 2004 bzw. 2005. Vgl. dazu Ghosh 2003.

Tatsache, dass Faktionen leicht an gesellschaftliche Konfliktlinien anknüpfen (insbesondere Kastengegensätze) und diese als Vehikel zu ihrer Positionierung benutzen können. Schließlich hängt der Faktionalismus auch mit der Instabilität und der Vielzahl der Parteien zusammen, die innerparteilichen Gruppen den Übertritt zu anderen Parteien oder die Parteispaltung ermöglichen. Besonders vehement war der Faktionalismus in der Kongresspartei. Mit Übernahme der Regierungsverantwortung in Delhi und den Unionsstaaten ist auch die BJP davon befallen worden. Die Kommunisten untersagen statutengemäß faktionale Aktivitäten, müssen aber in jedem Rechenschaftsbericht erneut die Partei zu entsprechender Disziplin mahnen.

Ein nur wenig erfreuliches Kapitel stellt die innerparteiliche Demokratie in Indien dar. Erste Hinweise dazu enthalten bereits die (auch für den öffentlichen Konsum verfassten, deswegen unverdächtigen) Parteistatute. Bei diesen fällt zunächst die beachtliche Zahl der Ex-officio-Mitglieder oberhalb der untersten Ebene auf. So besteht das Distriktkomitee (DCC) der Kongresspartei aus sechs gewählten Vertretern, aber zusätzlich aus allen Exvorsitzenden des DCC, aus den Vorsitzenden der Blockkomitees (der niedrigeren Einheiten), aus allen Mitgliedern des jeweiligen unionsstaatlichen Komitees und aus allen Landtagsabgeordneten, sofern sie im Distrikt wohnen, aus allen Fraktionsführern der Stadt- und Distrikträte sowie aus weiteren, von der Distriktführung kooptierten Mitgliedern. Das setzt sich auf jeweils höherer Stufe (also im Parteikomitee der Unionsstaaten und im AICC) so fort. Gewählt wird also nur die Minderheit der Führungsmannschaft auf den höheren Stufen (AICC 1999).

Bei der BJP sieht es auch nicht viel besser aus. Hier werden zwar die Mitglieder des Komitees bzw. der State und National Executive gewählt, der jeweils gewählte Vorsitzende ernannt aber aus ihrer Mitte eine so hohe Zahl von stellvertretenden Vorsitzenden, Generalsekretären, Sekretären und Schatzmeistern, dass er zusammen mit diesen fast die Hälfte der Stimmen kontrolliert. Da sie ihm wegen ihres Amtes verpflichtet sind, ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass sie ihm dauernd offen Widerpart bieten. In den Beratungs- und Wahlorganen auf staatlicher und Bundesebene der BJP (State und National Council) dominieren wie bei der Kongresspartei die kooptierten Mitglieder (Exvorsitzende, Mitglieder der State bzw. National Executive, Vorsitzende und Generalsekretäre der Distrikträte bzw. State Councils, Fraktionsführer der Partei auf mehreren Ebenen, Vorsitzende der Kollateralorganisationen und 25 bzw. 40 durch den Parteivorsitzenden ernannte Mitglieder (BJP 1999). Da muten die Vorkehrungen der CPI-M schon beinahe vorbildlich an, bei der alle Mitglieder des ZK, der State und District Committees gewählt werden, freilich ihre Verantwortung dann alsbald an das Politbüro bzw. das Sekretariat abgeben müssen (CPI-M o.J.).

Die Parteirealität genügt natürlich noch weniger partizipatorischen, demokratischen Grundsätzen. Beginnen wir mit der Kongresspartei, so ist zunächst festzustellen, dass hier von 1972 bis Dezember 1991 *überhaupt keine* parteiinternen Wahlen stattfanden, die gesamten Führungsriege also von den Parteivorsitzenden (und deren Anhang) ernannt wurden (Thakur 1995). Die angesetzten Wahlen im Dezem-

ber 1991 sollten überdies im Wesentlichen dem neuen, nicht der Nehru-Gandhi-Dynastie entstammenden Premierminister Narasimha Rao eine Basis verschaffen. Auch nach diesem Wahlgang besserte sich die Situation nur mäßig. So wurden zwar periodisch interne Wahlen durchgeführt, sie wurden aber z.B. unlängst wegen interner Konflikte oder anstehender Landtagswahlen mehrfach verschoben.¹¹

Faktisch wird das (unionsstaatliche) Pradesh Congress Committee auch heute vollständig von oben ernannt (mit dem Ziel einer fairen Vertretung aller Faktionen). In Bezug auf das CWC wurde unlängst beschlossen, dass alle Mitglieder von der Parteivorsitzenden Sonia Gandhi eingesetzt werden sollten (Chopra 2003: 169). Zeitungsberichten der letzten Jahre kann man entnehmen, dass sie letztinstanzlich über die Auswahl der Chefminister und seiner Kollegen, die Auswahl von Kandidaten für Unter- und Oberhaus und die Zusammensetzung der Parteiführung entschied.

Auch die interne Streitkultur im Kongress lässt zu wünschen übrig. Die zu behandelnden Resolutionen im AICC (August 2004) standen schon vorher ebenso fest wie die Personen, die sie einbringen würden. Sieht man sich die Protokolle seiner Sitzungen durch, wird offenkundig, dass nur die Führung Resolutionen einbringt, die von Paladinen aus etlichen Unionsstaaten unterstützt und vollständig einstimmig verabschiedet wurden (vgl. AICC 2001). Teilnehmer berichteten, bei den Sitzungen des AICC würden nur andernorts getroffene Entscheidungen abgenickt.¹² Bei allen wichtigen Disputen in der Partei wird die Entscheidung der zentralen Führung überlassen oder, mit den Worten eines Generalsekretärs auf staatlicher Ebene: „We abide by the decisions of the High command.“ Dies könne in einer so pluralen Gesellschaft wie Indien auch nicht anders sein.¹³

Die BJP hat immer behauptet, demokratischer als andere Parteien zu sein. Sie hält sich zugute, die Amtszeit ihrer Führer zu beschränken (die Wiederwahl der Vorsitzenden ist nur einmal möglich) und regelmäßige interne Wahlen abzuhalten (Jaffreot 2000). Diese positive Selbstbeschreibung muss allerdings mehrfach modifiziert werden. Beobachter sprechen von einer zunehmenden „Congressisation“ der BJP, will heißen, dass sich auch in dieser Partei, die sich einst rühmte, anders zu sein, faktionale Konflikte häufen, in welchen die zentrale Parteiführung interveniert, die im Übrigen auch die Chefminister nach Gusto ersetzt (unlängst in Uttar Pradesh, Gujarat und Uttaranchal), ohne auch nur die jeweilige Landtagsfraktion zu konsultieren (Thakurta/Raghuraman 2004). Bei der Besetzung der zentralen Parteiämter hat es in den letzten Jahren keine einzige Kampfabstimmung gegeben, selbst der Staatspräsident wurde schlicht vom Premierminister ausgewählt. Auch Sachfragen werden ausschließlich von der Führung entschieden,¹⁴ die neuerdings auch schon als „high command“ apostrophiert wird. Erschwerend kommt bei dieser Partei hinzu, dass sie zumindest partiell von ihrer wichtigsten Vorfelddorganisation bzw. ihrer

¹¹ Vgl. *The Hindu* v. 28.6.2004.

¹² Interview in Rajasthan im März 2004.

¹³ Interview in der Kongresspartei im April 2004.

¹⁴ Interview mit dem Editor des *Hindu* im März 2005.

Mutterorganisation (dem RSS), ferngesteuert wird. Mit dieser werden faktisch alle wichtigen Entscheidungen der Partei bei monatlichen Treffen (oder auch informell) abgesprochen, die also keineswegs, wie immer behauptet, eine völlig separate, im wesentliche kulturelle Organisation darstellt. Ein großer Teil der BJP-Führung setzt sich aus RSS-Kadern zusammen, die auf der Ebene der Distrikte und der Landesparteien auch den mächtigsten Generalsekretär stellen (Organizing Secretary), einen der wenigen Vollzeitarbeitskräfte der Partei. Über die gegenseitige Durchdringung der hindunationalistischen Organisationen gibt es reichlich Literatur (statt vieler: Jaffrelot 2005), sodass diese Anmerkung genügen soll.

Paradoxerweise sieht es bei der CPI-M, die dem Prinzip des demokratischen Zentralismus huldigt, mit der internen Demokratie eher besser aus. Dissens darf zwar nicht nach außen getragen werden und untere Parteigliederungen haben sich den Direktiven der höheren Einheiten zu unterwerfen, interne Treffen sind aber häufiger als bei anderen Parteien. Debatten und Dissens in kritischen Fragen (vor einer Entscheidung) werden toleriert und haben oftmals einen Kurswechsel eingeleitet. Ein Beispiel hierfür ist die innerparteiliche Diskussion nach den Unterhauswahlen 1996, als Jyoti Basus (dem damaligen kommunistischen Chefminister in Westbengalen) das Amt des Premierministers angetragen wurde. Nach heftiger Diskussion im Zentralkomitee setzten sich die „Jungtürken“ durch, die befürchteten, die Partei würde durch die geplante Regierungsbeteiligung beschädigt. Dies ist in Bezug auf indische Parteien wohl ein einmaliger Vorgang.¹⁵ Faktionale Konflikte häufen sich in der CPI-M neuerdings aber auch, angeblich aber nicht aus Gründen persönlichen Ehrgeizes, sondern wegen programmatischer Differenzen.

Da es selbst in den nationalen Parteien oft kaum Versammlungen auf lokaler Ebene gibt, die Mehrheitsverhältnisse (wegen zahlreicher Scheinmitglieder) unklar und intensive fktionale Konflikte häufig sind (die von der Zentrale und ihren Beobachtern geschlichtet werden müssen), leuchtet unmittelbar ein, dass über die Kandidaten für die Landtage und das Unterhaus nicht auf der Ebene der Wahlkreise entschieden wird. Schon die Satzungen der Parteien sehen ja vor, dass über die Auswahl der Kandidaten endgültig im Zentralen Wahlausschuss der Parteien (bzw. im ZK) entschieden wird. Diese Ausschüsse werden durch die Parteiführung nominiert und stellen auf unionsstaatlicher Ebene (mitunter auch auf zentraler Ebene) praktisch eine Versammlung der einflussreichen Kräfte, also der wichtigsten Faktionsführer, dar. Kandidaten werden zunächst auf Wahlkreisebene in Versammlungen bestimmt, in welche die zentrale Parteiführung Beobachter entsendet, die keiner lokalen Faktion oder Strömung verpflichtet sind. Über die einzelnen Kandidaten, ihre Verdienste, lokale Verankerung und ihre Fähigkeit, finanzielle Mittel zu mobilisieren, werden Dossiers angelegt, die zusammen mit den Berichten der Beobachter die Entscheidungsgrundlage für die Wahlkommissionen bilden. Wenn sich innerhalb des Wahlkreises keine geeigneten Kandidaten finden, kommen auch externe in Frage, die allein durch die Parteiführung bestimmt werden. Tatsächlich besteht das

¹⁵ Interview mit einem Herausgeber des *Pioneer* in New Delhi (März 2004).

Problem aber meist darin, aus der Vielzahl der Ambitionierten auszuwählen, Mitglieder der Führung oder Seiteneinsteiger abzusichern. Der Konkurrenzkampf um die Nominierung ist hart und führt vielfach dazu, dass sich unterlegene Bewerber (und ihr Anhang) anderen Parteien zuwenden oder als Unabhängige kandidieren. Die Intensität dieses Wettbewerbs ist auch dafür verantwortlich, dass die Wahlkommissionen so spät vor den Wahlen tagen (weniger als acht Wochen vor der Wahl, mitunter auch nur vier Wochen). Ein früher angesetzter Termin des Auswahlverfahrens würde die Phase der internen Ausscheidungskämpfe bis zur Entscheidung nur verlängern.¹⁶

Es ist also keine Frage, dass die parteiinterne Demokratisierung insgesamt noch zu wünschen übrig lässt. Die Election Commission of India ist in den letzten Jahren redlich bemüht, die Parteien dazu zu zwingen, wenigstens ihren eigenen Statuten zu genügen, ist aber dann relativ machtlos, wenn diese Statuten selbst nicht Ansprüchen interner Demokratie genügen,¹⁷ indem sie etwa einen Parteivorsitzenden auf Lebenszeit vorsehen.

5 Die Finanzierung der indischen Parteien

Auch die Finanzierung der indischen Parteien ist ein problematisches Kapitel. Ausgangspunkt für diese Feststellung ist die Tatsache, dass Wahlkämpfe in Indien aufgrund des notwendigerweise hohen personellen Einsatzes und der enormen Bevölkerungszahl eines durchschnittlichen Wahlkreises (für das Unterhaus) sehr teuer sind und die aus legalen Quellen mobilisierbaren Mittel bei weitem übersteigen. Dies macht die Erschließung unorthodoxer, mehr oder weniger halblegalen oder illegaler Quellen notwendig und leistet damit auch der viel berufenen Kriminalisierung der Politik in Indien Vorschub.

Zunächst zu den Kosten des Parteiapparates selbst: Diese sind vergleichsweise mäßig, ist doch die Zahl der festangestellten Parteifunktionäre überschaubar. In den unionsstaatlichen Parteiführungen der BJP sind maximal 20 Kräfte angestellt, dazu kommen noch (je Distrikt) ein festangestellter Sekretär.¹⁸ Bei der Kongresspartei können wir von ähnlichen Größenordnungen ausgehen. Die übrigen Parteiaktivisten leisten freiwillige Arbeit, bekommen lediglich während des Wahlkampfes (für ihre Ausgaben und ihren Einnahmeausfall) Aufwandsentschädigung. Die genannten Kosten können mehr oder weniger aus den Mitgliedsbeiträgen und Abgaben bestritten werden.

Anders sieht es bei den Wahlkampf Ausgaben aus. Diese verteilen sich auf Ausgaben der Partei und individuelle Ausgaben der Kandidaten. Erstere verzeichneten einen astronomischen Anstieg von 59 Mio. Rs. für die Unterhauswahlen 1957 auf 13

¹⁶ Interview mit Mitgliedern der Wahlkommissionen vom März 2003 bis März 2005.

¹⁷ Interview mit dem früheren Vorsitzenden der Election Commission of India im März 2003.

¹⁸ Interviews in den Parteiführungen der BJP.

Mrd. Rs. im Jahre 2004.¹⁹ Auch wenn diese Steigerung um die Inflation bereinigt werden muss, bleibt sie mehr als beachtlich und erklärt sich durch den zunehmenden Einsatz medialer Werbung, kommerzieller Werbeunternehmen und teurer Transportmittel durch die Protagonisten der Kampagnen etc. Es ist völlig offenkundig, dass diese Kosten (und jene der vielfältigen Wahlen auf den anderen staatlichen Ebenen) nicht von den Parteien selbst getragen werden können, sondern großzügige Spenden erfordern.

Zu diesen Kosten kommen noch jene der einzelnen Kandidaten hinzu, denn die Parteien leisten nur einen Zuschuss zu deren Kampagne. Dieser beläuft sich nach Angaben der Parteien auf ca. 5-20% der Kosten der individuellen Kampagne, mehr, wenn der Kandidat hohe Popularität in seinem Wahlkreis genießt und entsprechenden Anhang mobilisieren kann, weniger, wenn dies nicht der Fall und/oder er/sie selbst erhebliches Vermögen haben. Wie hoch sind diese Kosten?

In einem indischen Wahlkreis leben zwischen 400.000 und 3 Millionen Wähler, die neuerdings stärker über die Medien angesprochen werden (die Sendezeit ist dort kostenlos, die Erstellung der Spots selbst natürlich nicht), ansonsten ist der Wahlkampf aber sehr viel stärker auf den Einsatz von Parteiaktivisten, die Organisation von Versammlungen, die persönliche Ansprache der Wähler und Ähnliches angewiesen als in westlichen Demokratien. Bei der Organisation eines Wahlkampfes mit durchschnittlicher Intensität fallen Kosten an, welche die von der Wahlkommission gesetzten Grenzen für die Ausgaben eines Kandidaten (1,5 Mio. Rs. bei einer Kandidatur für das Unterhaus, maximal 0,6 Mio. Rs. bei einer Kandidatur für die Legislative Versammlung) bei weitem übertreffen (Angaben in Election Commission of India 1999). Informierte Beobachter des politischen Geschehens bezifferten diese in Befragungen auf 2-3 Mio. Rs. oder gar 8-10 Mio. Rs. (Unterhaus),²⁰ schriftliche Quellen geben Werte eher am unteren Ende dieser Skala an (Godbole 2003). Diese Angaben sind völlig plausibel, würde doch die Verschickung einer Postkarte an 1,5 Mio. Wähler schon Kosten in Höhe von 500.000 Rs. verursachen, bei einem doppelt so großen Wahlkreis wäre mit dieser Verschickung das Ausgabenlimit nahezu erreicht (Thakurta/Raghuraman 2004).

Ein Wahlkampf der beiden großen Parteien, der während der Kampagne noch andere Aktivitäten als das Versenden von Briefpost erfordert, ist unter einer Summe von etlichen Millionen Rs. also gar nicht darstellbar, auch wenn die Parteien den Kandidaten mitunter durch kostenlose Druckaufträge, die Stellung von Kraftfahrzeugen und Ähnliches unter die Arme greifen. Es bleibt aber ein beträchtlicher Anteil für die private Restfinanzierung. Die spannende Frage ist, wie er zusammenkommt und wie die zwangsläufige Überschreitung der statthaften Ausgaben kaschiert wird.

¹⁹ Vgl. *Business India*, March 14-27, 2005.

²⁰ Interview mit Yogendra Yadav, einem Polizeipräsidenten in Rajasthan und einem Mitglied des Politbüros der CPI-M im März/April 2004.

Zunächst einmal ist klar, dass nur solche Kandidaten problemlos antreten können, die über eigene finanzielle Mittel oder leichten Zugang zu denen ihrer Klienten, Anhänger oder von Sponsoren verfügen. Das durchschnittliche Vermögen der indischen Volksvertreter ist in der Tat meist beachtlich und unterscheidet sich von demjenigen der Vertretenen doch recht deutlich. Ein Abgeordneter der Kongresspartei, der allerdings Abkömmling eines fürstlichen Hauses ist, deklarierte sein Vermögen vor der Unterhauswahl 2004 auf sage und schreibe 15,2 Mrd. Rs., wobei seine Liegenschaften unberücksichtigt blieben. Die meisten Kandidaten waren nach ihrer eigenen Einkommensdeklaration Millionäre oder Multimillionäre. Es wird von den Parteien erwartet, dass die Kandidaten aus ihrem eigenen Vermögen zu den Wahlkampfkosten beitragen, bei Befragungen wurde auch zugegeben, dass die finanzielle Potenz des Kandidaten ein nicht unwichtiges Kriterium der Auswahl darstellt. Der ehemalige Vorsitzende der Wahlkommission meinte sogar, ohne eigenes Vermögen und/oder das Füttern der Parteikasse werde man gar nicht erst aufgestellt.²¹ Ganz so schlimm kann es nicht sein, weil die Parteien ja auch Kandidaten der Unterkastigen und der Stammesangehörigen (in für diese reservierten Wahlkreisen) aufstellen müssen. Überdies wählen sie zuweilen auch Bewerber ohne übermäßiges Vermögen aus, wenn deren Bekanntheitsgrad und Popularität im Wahlkreis Siegeschancen verheißt. Zumindest wird aber erwartet, dass diese Popularität zur Mitteleinwerbung bei Freunden, Bekannten und Anhängern eingesetzt wird.²²

Die Mobilisierung der Mittel für die individuelle und parteiliche Wahlkampffinanzierung geschieht auf verschiedenen Wegen:

a. Über die den Wahlkampagnen vorausgehende Versuche zur Mobilisierung neuer Mitglieder. Vor den Wahlen für die Legislativen Versammlungen Ende 2003 bekamen die einzelnen Wahlkreise Vorgaben, wie viele neue Mitglieder und damit auch finanzielle Mittel sie zu mobilisieren hätten. Pro Wahlkreis sollten 500.000 Rs. eingenommen werden.²³

b. Es gibt eine (moralische) Verpflichtung der aktiven Parteimitglieder, über ihre Mitgliedsgebühren hinaus zur Parteifinanzierung durch so genannte reguläre Beiträge beizusteuern. Theoretisch wird bei den beiden großen Parteien erwartet, dass alle, die der Partei ein Amt verdanken, in der Regel 1% ihres Einkommens der Partei abtreten. Allerdings kontrollieren weder BJP noch Kongresspartei, ob die Einkommensangaben der Wahrheit entsprechen. Reguläre Beiträge belaufen sich meist auf 500 oder 1.000 Rs. jährlich, können aber an der Spitze (bei führenden Parteifunktionären und Abgeordneten) 5.000 Rs. pro Jahr erreichen.²⁴ Prohibitiv und nicht dem Belieben überlassen sind die Gebühren bei der CPI-M, insbesondere für die wohlhabenderen Chargen; sie belaufen sich auf bis zu 60% *aller* Einkommen, bei einem

²¹ Interview mit einem früheren Vorsitzenden der Wahlkommission im März 2003.

²² Interview mit einem Landesvorsitzenden der BJP im April 2004.

²³ Vgl. *The Hindu* v. 16.6.2003.

²⁴ Interview mit einem Schatzmeister der BJP im April 2004.

Normalverdienst allerdings nur auf 6%. Es ist schwer vorstellbar, dass diese Beiträge tatsächlich und vollständig mobilisiert werden (vgl. CPI-M o.J.).

c. Als zusätzliche, eher halblegale Finanzierungsquelle dient den Parteien die Erhebung von Bewerbungsgebühren, die den potenziellen Kandidaten abverlangt werden. Sie betrugen bei der Kongresspartei für ein Landtagsmandat früher 250 Rs., wurde mittlerweile aber auf 5.000 Rs. angehoben. Ähnliche Steigerungen sind bei der BJP und der BSP zu verzeichnen. Zu diesen Kosten kommen noch indirekte, etwa Schmiergelder für die Anhörung durch ein Mitglied der zentralen Wahlkommissionen der Parteien, die sich auf bis zu 75.000 Rs. pro Anhörung belaufen sollen. Angeblich bekommen diejenigen, die sich erfolglos bewerben, 50% des Einsatzes (nur der Bewerbungsgebühr) wieder zurück, der Rest soll für die Wohlfahrt der Armen Verwendung finden, die Verausgabung der Mittel wird aber nicht kontrolliert.²⁵ Die Tatsache, dass diese Gebühren erhoben werden können, deutet darauf hin, dass viele Bewerber um Kandidaturen konkurrieren und sich der Mitteleinsatz für sie in ihrem subjektiven Kalkül lohnt (dazu s.u.).

d. Gewichtiger als die genannten Finanzierungsquellen der Parteien sind allerdings Spenden von Einzelnen und Unternehmen. Parteispenden konnten bis unlängst steuerlich nicht geltend gemacht werden. Die bis 2004 amtierende Regierung der National Democratic Alliance (NDA) hatte beschlossen, Spenden von Unternehmen an politische Parteien steuerlich bis zu einer Höhe von 5% der Nettoprofiten abzugsfähig zu machen. Der Spendeneingang sollte dazu von Buchprüfern, die vom Controller and Auditor General eingesetzt werden, kontrolliert, die einschlägigen Prüfbereiche sollten dem Parlament vorgelegt werden. Spender über einem bestimmten Limit (20.000 Rs.) sollten genannt werden. Die Regierung war der Ansicht, dass diese Vorgaben die indischen Steuereinnahmen nicht vermindern würden, da Einkommen, aus denen Spenden finanziert werden, bisher außerhalb steuerlicher Erfassung geblieben seien.²⁶ Allzu viel an Transparenzgewinn darf von dieser Regelung aber nicht erwartet werden. Abgeordnete erklärten bei Befragung, sie bekämen nach wie vor Bargeld von Unterstützern zugesteckt, dass sie dann nach Gusto verwenden könnten.²⁷ Die meisten Unternehmen wollen gar nicht als Spender identifiziert werden und den Steuerabzug erhalten, erstens, weil sie einen nicht unbeträchtlichen Teil ihrer Einkünfte schwarz erwirtschaften (und daher keine Fahrten legen wollen), zweitens weil sie die Rache derjenigen fürchten, die sie nicht bedacht haben. Parteien in Indien, so die Bemerkung eines früheren Chefministers, hätten ein langes Gedächtnis.²⁸ Über die Verbuchung der Spenden machen sich die Schatzmeister der Parteien keine Sorgen; üblicherweise werden die Großspenden gestückelt, die Namen der neuen „Spender“ den Telefonverzeichnissen entnommen.²⁹

²⁵ Vgl. *India Today* v. 21.1.2002.

²⁶ Vgl. Rediffcom, 15.2.2003.

²⁷ Interview mit Abgeordneten in Rajasthan im März/April 2004.

²⁸ Interview in Gujarat im März 2005.

²⁹ Interviews mit Schatzmeistern der BJP und des INC im März 2005.

Als Spender kommen neuerdings auch prosperierende Gruppen von Auslandsindern, vornehmlich in den USA, in Frage. Die indische Diaspora in den USA ist mittlerweile dort die wohl reichste ethnische Minderheit; ihre soziokulturelle Entwurzelung fördert ihre Sympathie für vorwiegend nationalkonservative Werthaltungen, wovon vor allem die BJP profitiert. Spenden werden überdies auch in Form so genannter Coupons geleistet. Dabei ist der Übergang von der Spendeneinwerbung zur Schutzgelderpressung eher fließend. Dieses System muss man sich etwa folgendermaßen vorstellen: Parteiaktivisten grasen in ihrem Wahlkreis die örtlichen Kleinunternehmer und Händler ab und stellen ihnen – unter Verdeutlichung der negativen Konsequenzen im Falle der Zahlungsverweigerung – „Coupons“ aus, welche die Zahlung bestätigen und den Zahler als Klient dieser Partei ausweisen, ihn also vor erneuten Druckversuchen der gegnerischen Parteien schützen sollen. Diese Methode der Mittelmobilisierung findet vornehmlich in kaum oder gar nicht mit größeren Unternehmen gesegneten Regionen Anwendung.³⁰ Schließlich werden Einzelne auch regelrecht zur Zahlung erpresst. Vor allem die hinduradikale Shiv Sena soll Besitzern von Automobilen und ähnlichen Gütern, die Wohlstand signalisieren, Spenden abpressen, im Weigerungsfalle auch schon einmal die Autos zerkratzen lassen (Eckert 2003).

Allgemein werden die Regierungsparteien bzw. die prospektiven Wahlsieger durch Individual- oder Firmenspenden begünstigt, weil es eine begreifliche Tendenz gibt, auf die stärkeren Bataillone zu setzen. Problematisch am Spendenwesen insgesamt ist die exzessive Abhängigkeit der Parteien von mehr oder weniger aus legal erworbenem Vermögen geleisteten Zuwendungen, die vielfach der Geldwäsche dienen. Dies wurde in Befragungen auch von Vertretern aller Parteien eingestanden. Problematisch daran ist auch, dass sie die „linken“ Parteien benachteiligen.

e. Die nachfolgenden Wege der Partei- und Wahlkampffinanzierung sind noch problematischer. Erfolgreiche Kandidaten können ihre Wahlkampfausgaben partiell zurückholen durch Mittelabzweigung aus einem Entwicklungsfonds (Members of Parliament Local Area Development Scheme – MPLADS), über dessen Mittelallokation der Abgeordnete allein entscheidet (Sezhiyan 2005). Er erlangt dadurch Zugriff auf ein Volumen von 20 Mio. Rs. pro Jahr, während der ganzen Legislaturperiode also auf 100 Mio. Rs. Beobachter behaupten, dass Abgeordnete in Unionsstaaten mit guter Regierungsführung davon 20% für sich selbst abzweigten, in solchen mit schlechter Regierungsführung (etwa in Bihar) bis zu 80%.³¹ Das würde bedeuten, dass die Kandidaten ihre Wahlkampfausgaben spätestens in einer Legislaturperiode amortisieren könnten. Natürlich können die Mittel aus den Entwicklungsfonds nur für bestimmte, aber relativ grob definierte Zwecke verwendet werden und natürlich muss über die Ausgaben Rechenschaft abgelegt werden. Die Kontrolle des Ausgabengebarens ist offenbar aber sehr lax. Eine gewisse Ausnahme bildet der

³⁰ Interview mit einem früheren Abgeordneten der CPI-M in Kerala im April 2003.

³¹ Interview mit einem Mitglied des Politbüro der CPI-M im März 2003.

Staat Westbengalen, in dem die lokalen Parteigliederungen (der CPI-M) praktisch über die Mittelverwendung entscheiden.

f. Erfolgreiche Kandidaten, zumal wenn sie ein Ministeramt erhalten, verfügen noch über eine weitere, einträgliche Quelle, um ihre Wahlkampfausgaben zu amortisieren: Sie üben Einfluss auf die Besetzung der Stellen im öffentlichen Dienst oder auf die Transfers der Beamten auf. Man muss dazu wissen, dass in Indien zwischen attraktiven Feldposten, etwa im Industrie-, Landwirtschafts-, Steuer-, Industriedepartment oder beim Zoll, und Schreibtischposten unterschieden wird, bei denen nur geringe oder keine Schmiergelder anfallen. Transfers in diese oder aus diesen attraktiven Posten finden häufig statt und sind nicht nur durch einen Regierungswechsel bestimmt. Diese Stellen gehen oft an den höchsten Bieter und dienen gewählten Repräsentanten dazu, nach Besetzung einen Ausgleich vom Versetzten zu fordern, sei es für die Parteikasse oder sich selbst. Um Transfers zu verhindern, bewerben sich viele Beamte gleich selbst für politische Ämter.³²

g. Ganz eindeutig korrupte Praktiken der Parteienfinanzierung sind weit verbreitet. In Kerala etwa finanziert sich die regierende Kongresspartei nach Aussagen von Beobachtern in starkem Masse durch Beiträge der „liquor mafia“. Dieser Bundesstaat stellt kaum eigene Spirituosen her, Kerala zeichnet sich aber durch einen nicht unbeachtlichen Konsum aus. Da Spirituosen unionsstaatlich unterschiedlichen Verbrauchs- und Wegesteuern unterliegen, findet die Versteuerung an den Landesgrenzen bei der „Einfuhr“ statt. Nicht erhobene Steuern dienen offenbar seit Jahren der Füllung der Parteikasse, wobei sich die früher regierenden Kommunisten ebenfalls dieser Finanzierungsform schuldig gemacht haben, darüber politisch sogar gestolpert sind.³³ Ähnliches soll es in Tamil Nadu gegeben haben, wo sich die regierende Partei nach Aufhebung der Prohibition offenbar einen fixen Anteil an den Alkoholverkäufen sicherte, dafür die Steuern darauf niedrig hielt. Die Mittel sollen für diverse Sozialaktivitäten der Partei verausgabt worden sein (Swamy 2004).

Wofür werden die für den Wahlkampf eingeworbenen Mittel verwendet? In erster Linie natürlich für die Abhaltung von Wahlversammlungen, die einen deutlich höheren Stellenwert als in westlichen Demokratien haben. Zweitens für den Druck und die Verteilung von Plakaten, Broschüren und Postwurfsendungen. Personalkosten fallen praktisch nicht an, weil die Parteiaktivisten für ihren Wahlkampfeinsatz nicht entlohnt werden, allerdings Verpflegung und Ersatz für ihren Verdienstausfall bekommen. Bei den Wahlversammlungen kostet der Transport der Aktivisten und Sympathisanten am meisten. Dazu kommen (bei prominenten Politikern) Kosten von Transportmitteln, die für diese nicht kostenfrei sind (wie die Eisenbahn), wie etwa Hubschrauber. Transportkosten fallen auch am Wahltag selbst an, wenn behinderte Wähler in Fahrzeugen der Partei zum Wahllokal gebracht werden. Auf den Versammlungen selbst werden in aller Regel kleine Aufmerksamkeiten an die Teilnehmer ausgegeben, wie billige Armreifen für Frauen, Doti-Punkte (Stirnpunkte),

³² Interview mit einem indischen Polizeipräsidenten im April 2004.

³³ Interview mit einem früheren Abgeordneten der CPI-M in Kerala im April 2003.

Snacks, oft auch Alkohol, mitunter auch Kleidungsstücke (Saris), Decken und Bargeld (Satry 2004). Diese Geschenke sind strikt illegal, sie häufen sich jedoch regelmäßig kurz vor dem Wahltag. So wurden vor den letzten Unterhauswahlen im Wahlkreis Varanasi Saris an arme Frauen verteilt; die Versammlung diente angeblich der Feier des Geburtstages des örtlichen BJP-Kandidaten, sei also keine Parteiversammlung gewesen. Offenkundig waren aber Parteisymbole und -fahnen sichtbar postiert. Bei dem Gedränge während der Verteilung kamen 21 Menschen zu Tode. Abgeordnete und Parteien müssen schließlich auch vor den Wahlen karitativ tätig sein und werden diesbezüglich von vielen Organisationen angesprochen, dabei auch von Vertretern ihrer eigenen Kollateralorganisationen.

Die indische Form der Partei- und Wahlkampffinanzierung ist natürlich der politischen Transparenz und einer guten Regierungsführung abträglich.

a. Die enorm hohen individuellen und kollektiven Kosten der Wahlkämpfe zwingen die Parteien und die erfolgreichen Kandidaten, während der nächsten Legislaturperiode ihre Ausgaben zu amortisieren und – wegen der häufigen Abwahl der amtierenden Regierungen in Indien – auch für eine weitere Periode vorzusorgen. Dies führt zwangsläufig dazu, dass Parteien und einzelne Abgeordnete jede Gelegenheit nutzen, um aus ihrem Einfluss Kapital zu schlagen. Minister plündern zur Rückgewinnung ihrer Auslagen ihre Behörden, einfache Abgeordnete versuchen durch Druck auf Beamte Genehmigungen zugunsten ihrer früheren oder aktuellen Finanziers zu beschleunigen.³⁴

b. Diejenigen, die den Wahlkampf durch großzügige Spenden oder eigenen Einsatz unterstützen, erwarten berechtigterweise, dafür in irgendeiner Weise entlohnt zu werden. Die einfachen Parteiaktivisten hoffen auf einen Posten in den zahlreichen staatlichen Behörden, in den Genossenschaften oder (als Festangestellte) im Parteiapparat, auf Vergünstigungen für ihre Familie oder anderes, die Beamten auf die Versetzung auf eine günstige Stelle, die spendenden Unternehmer auf staatliche Aufträge usw. Enttäuschung dieser Sympathisanten führt zwangsläufig dazu, dass sie sich beim nächsten Mal weniger ins Zeug legen. So ist etwa die Niederlage der Kongressregierung bei den Wahlen in Rajasthan im November 2003 zu nicht geringen Teilen darauf zurückzuführen, dass Parteiaktivisten während der abgelaufenen Legislaturperiode nicht belohnt wurden, die gewählten Abgeordneten ihr Mandat vielmehr dazu nutzten, sich selbst zu bereichern (wofür sie vom Chefminister freie Hand bekamen).³⁵ Ähnliche Frustration machte sich bei den Parteiarbeitern in Gujarat breit, als Chefminister Modi seine Vision eines modernen, korruptionsfreien und über den Kastenkonflikten stehenden Gujarat durchzusetzen sich anschickte.³⁶

c. Die nicht unbeträchtliche Subventionierung der Wahlkämpfe durch kriminelle Elemente führt auch zwangsläufig dazu, dass bei ihrer Strafverfolgung nur mäßige Eile an den Tag gelegt wird. Schlimmer noch, diese Praxis hat bei Kriminellen die

³⁴ Interview mit einem ehemaligen Staatssekretär des Innenministeriums im April 2003.

³⁵ Interview mit einem Abgeordneten der Kongresspartei in Rajasthan im April 2004.

³⁶ Interviews mit einem Ex-Minister und Abgeordneten in Gujarat im März 2005.

logische Schlussfolgerung gefördert, sie könnten sich auch gleich selbst bewerben, was die schon genannte Kriminalisierung der indischen Politik begünstigt hat. Ein wichtiges Einfallstor dieser Praxis war selbst das indische Oberhaus, dessen Mitglieder durch die Abgeordneten der Landesparlamente gewählt werden. Kriminelle Aspiranten konnten sich hier gleichsam meistbietend einkaufen.³⁷

Als Lösungen für die problematische Finanzierungspraxis indischer Wahlkämpfe und Parteien wurde oft eine staatliche Teilfinanzierung vorgeschlagen, durchaus nach deutschem Muster. Dieser Vorschlag wird den indischen Realitäten nicht gerecht. Ein großer Teil des wirtschaftlichen Einkommens wird auf dem schwarzen oder grauen Markt erwirtschaftet und muss „gewaschen“ werden. Diese Notwendigkeit entfiel nicht, wenn Parteien staatlich bezuschusst wurden. Der ehemalige Vorsitzende der Wahlkommission ist daher der nachvollziehbaren Ansicht, die Einführung staatlicher Subsidien würde nur gutes Geld schlechtem hinterherwerfen.³⁸

Sinnvoller scheint, die Transparenz des Einnahme- und Ausgabebegebarens der Parteien durch striktere Forderungen nach Offenlegung zu erhöhen. Damit ist es bislang noch nicht weit her. Die Parteien müssen zwar Auskünfte über ihre Einnahmen geben, allzu ernst haben sie dies bis unlängst aber nicht genommen. Nach Angaben des Einkommenssteueramtes haben die Parteien Anfang der 1990er-Jahre gar keine Einnahmen ausgewiesen. Auch gegenwärtig lassen sie sich mit den Erklärungen Zeit. Ein neues Urteil des Obersten Gerichts will sie nun zwingen, ordentliche und zeitgemäße Erklärungen abzugeben (Godbole 2003). Mit der Transparenz der Wahlkampfausgaben sieht es auch nicht besser aus: Zwar sind die Kandidaten durch den Representation of the People Act gehalten, ihre Ausgaben täglich, minutös und mit Belegen der Wahlkommission zu melden, ein Vorbehalt der einschlägigen gesetzlichen Regelungen besagt aber, dass dies nicht für die Ausgaben von Freunden und Sympathisanten der Kandidaten gelte. Für den Fortbestand dieses Vorbehalts haben sich praktisch alle nationalen Parteien stark gemacht; er lässt natürlich die Rechenschaftslegung zur Farce werden. Ob eine bessere Rechnungslegung tatsächlich viel erreichen würde, ist natürlich auch die Frage. So lassen sich die eingereichten Rechnungsquittungen leicht frisieren; die Organisatorin des Kongresswahlkampfes in Delhi sagte, man könne sich ja einfach eine Quittung für 10.000 statt der tatsächlich gedruckten 250.000 Plakate geben lassen.³⁹ Selbst wenn der Kandidat durch die Election Commission überzogener oder nicht korrekt verbuchter Ausgaben bezichtigt würde, bliebe noch der mögliche gerichtliche Einspruch als Notbehelf. Ein ehemaliger Minister der Regierung von Rajasthan erklärte dazu, bis der Spruch der einschlägigen Kammer angesichts der chronisch überlasteten indischen Gerichten ergangen sei, sei die Legislaturperiode schon längst vorüber.⁴⁰

³⁷ Ebenda.

³⁸ Interview mit dem ehemaligen Vorsitzenden der Wahlkommission im April 2004.

³⁹ Interview in New Delhi im März 2004.

⁴⁰ Interview in Rajasthan im April 2004.

6 Schlussbemerkung

Die indischen Parteien müssen zwangsläufig – sicher auch sinnvollerweise – die gesellschaftliche Realität des Landes spiegeln. Sie können sich von dieser nur bei Strafe ihres Überlebens abkoppeln. Sie spiegeln die klientele, neopatrimoniale Logik dieser Gesellschaft, die sich in einem immer noch umfassenden, viele Lebensbereiche regulierenden Staatsapparat und der Bedeutung persönlicher, wenn auch nicht mehr nur traditionell begründeter Abhängigkeitsverhältnisse darstellt. In dieser gesellschaftlichen Wirklichkeit stellt Politik in und durch Parteien einen wesentlichen Kanal der persönlichen, auch gruppenbezogenen Mobilität dar. Dies ist, zusammen mit dem Vorhandensein eines nach wie vor breiten informellen Wirtschaftssektors und der zunehmenden Monetarisierung vieler Lebensbereiche, die wesentliche Ursache für aus westlicher Perspektive zuweilen unerfreuliche Umstände ihrer Funktionsweise. Der Preis für die Mobilisierung und Integration von Mitgliedern und Wählern durch die Parteien auf eine Weise, die den gesellschaftlichen Realitäten angemessen erscheint, ist freilich hoch. Folge sind nicht nur programmatische Schwammigkeit und Volatilität der Parteien selbst, die somit nur begrenzt zur Bearbeitung gesellschaftlicher Konflikte taugen, sondern auch abträgliche Folgen für die Regierungsführung in Indien insgesamt, die stark populistischer und klienteler Logik folgt.

Literatur

- All India Congress Committee (AICC) (1999): *Constitution of the Indian National Congress and Rules*, New Delhi
- All India Congress Committee (AICC) (2001): *81st Plenary Session of All India Congress Committee*, Bangalore
- Betz, Joachim (i.E.): „Faktionalismus in indischen Parteien“, in: Matthias Basedau/Patrick Köllner (Hrsg.), *Faktionalismus in politischen Parteien*
- Beyme, Klaus von (2000): *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*, Wiesbaden
- Bharatiya Janata Party (BJP) (1999): *Constitution and Rules*, New Delhi
- Chopra, Pran (2003): „How Many Parties are too Many?“, in: Ajay K. Mehra/D.D. Khanna/Gert W. Kueck (Hrsg.), *Political Parties and Party Systems*, New Delhi usw., S.162-180
- Communist Party of India (Marxist) (o.J. (2000?)): *Constitution and the Rules*, New Delhi
- Eckert, Julia M. (2003): *The Charisma of Direct Action. Power Politics, and the Shiv Sena*, New Delhi
- Election Commission of India (1999): *The Electoral System of India*, New Delhi
- Election Commission of India (2000): *Proposals on Electoral Reforms sent by Election Commission of India to the Government of India from July, 1998 to June, 2000*, New Delhi

- Election Commission of India (2004): *Proposals for Electoral Reform*, New Delhi
- Ghosh, Partha S. (2003): „The Congress and the BJP: Struggle for the Heartland“, in: Ajay K. Mehra/D.D. Khanna/Gert W. Kueck (Hrsg.), *Political Parties and Party Systems*, New Delhi usw., S.224-243
- Godbole, Madhav (2003): „The Electoral Framework, Process and Political Parties“, in: Ajay K. Mehra/D.D. Khanna/Gert W. Kueck (Hrsg.), *Political Parties and Party Systems*, New Delhi usw., S.181-208
- Jaffrelot, Christophe (2000): „Hindu Nationalism and Democracy“, in: Francine Frankel et al. (Hrsg.), *Transforming India. Social and Political Dynamics of Democracy*, New Delhi, S.353-378
- Jaffrelot, Christophe (Hrsg.) (2005): *The Sangh Parivar. A Reader*, New Delhi
- Kohli, Atul (1990): *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge usw.
- Krishna, Gopal (1967): „One Party Dominance – Development and Trends“, in: *India. Party System and Election Studies*, Centre for the Study of Developing Societies, Occasional Papers
- Lipset, Seymour Martin (2000): „The Indispensability of Political Parties“, in: *Journal of Democracy* 11,1, S.48-55
- Malhotra, Joginder (1990): *Indien. Wirtschaft, Verfassung, Politik*, Wiesbaden
- Merkel, Wolfgang und Eberhard Sandschneider (Hrsg.) (1997): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess*, Opladen
- Nikolenyi, Csaba (1998): „The New Indian Party System. What Kind of a Model?“, in: *Party Politics* 4,3, S.367-380
- Sezhiyan, Era (2005): *MPLADS. Concept, Confusion, Contradictions*, Institute of Social Sciences, New Delhi
- Swamy, Arun R. (1998): „Parties, Political Identities and the Absence of Mass Violence in South India“, in: Amrita Basu/Atul Kohli (Hrsg.), *Community Conflicts and the State in India*, New Delhi, S.108-148
- Thakur, Ramesh (1995): *The Government and Politics of India*, Basingstoke and London
- Thakurta, Paranjay Guha/Shankar Raghuraman (2004): *A Time of Coalitions. Divided We Stand*, New Delhi